

Икономически теории за същността на неправителствения сектор

Лиляна Русанова

***Economic theories for the nature of the nonprofit sector:** Nonprofit organizations returned to the center of political, economic and academic debates within the last decade. In many instances, this enhanced interest was (and is) rooted in an attempt to search for ways out of economic and political crises, most notably the employment crisis and the crisis of the public sector. However, it is not so much the nonprofit sector that is in the very center of these new discussions, but rather specific policy fields.*

Key words: nonprofit theory, economic dimensions of the nonprofit sector, Bulgarian non-profit organizations

ВЪВЕДЕНИЕ

Учени от цял свят достигат до извода, че макар и с неоспоримо историческо присъствие интересът към систематичното изследване на неправителствения сектор нараства през последните 30 години. Едновременно с това се признава и факта, че са налице множество национални различия в размера и обхвата на т.нар. „трети сектор“, както и известна несигурност по отношение на неговото дефиниране и институционализиране. Редица изследвания сочат, че през последните години този сектор непрекъснато нараства и се явява съществен елемент в икономическата структура на напредналите икономики.

Разширяването на приложното поле на неправителствения сектор и установяването на неговата полезност, особено в областта на социалните потребности провокира изследователския интерес от една страна, а от друга, многобройните политически инициативи за неговото позициониране и развитие.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Въпреки значителните усилия за разработването на единна дефиниция на неправителствения сектор все още липсва широк консенсус. Според Акерман подобно единодушие е трудно постижимо, тъй като изследователските усилия са насочени предимно към определяне на критериите, които разграничават неправителствения сектор от частния и публичен.[1] Именно това обяснява използването на редица понятия, които поставят акцент върху различни специфики на този сектор, но като цяло описват едно и също явление.

Някои автори фокусират вниманието си върху институционалните характеристики на неправителствения сектор.[2] Използването на подобен подход позволява да се обобщят организационните форми на този сектор, но като негова слабост се посочва, че той не е обвързан с каквато и да е официална правна рамка. Съгласно този подход неправителствения сектор е дефиниран като доброволен, благотворителен, нестопански, сектор с идеална цел или социална икономика. Всички тези термини са взаимнозаменяеми и се отнасят до широк кръг институционални субекти, които имат общи характеристики: 1. те са частни, но могат да развият стопанска дейност, която да е освободена от данъци; 2. имат право да получат освободени от данъци дарения от физически и юридически лица; 3. предоставят услуги и имат за цел да подпомогнат определени групи от обществото, а не само непосредствените членове на организацията. Това служи като аргумент за Маршал[3], който представя нови научни перспективи за изследването на този сектор от гледна точка на неговото многообразие, признавайки различния стимул и характер на включените в него организации.

Според редица политолози „третия сектор“ е конструиран като посредник между държавата и пазара и по този начин организациите, включени в полето му практически посредничат между икономическите интереси на частните организации и политическите интереси на държавните институции.[5]

Изучавайки американския опит Ъпхоф твърди, че „новите организации”, появили се след 80-те години на миналия век не са идентични с разбирането за „трети сектор”. Пазарната активност на неправителствените организации по-скоро е аргумент за тяхното причисляване към частния сектор, а не ги съотнася към междинния сектор.[4]

Други изследователи са по-склонни да анализират резултатите, постигнати от неправителствените организации, особено в областта на предоставяне на услуги за домакинствата, които не се предоставят от пазара, поради липсата на платежоспособно търсене, нито от публичния сектор поради ограничеността на ресурсите.

Не на последно място обект на изследване са и икономическите ползи от дейността на неправителствения сектор. Макар и несигурни статистическите данни посочват, че след 80-те години сектора се разраства бързо. Така например в САЩ секторът произвежда 10% от БВП и осигурява заетост на 10.6 на сто от населението. В рамките на ЕС съществуват около 900 хил.граждански организации, в които членува 50% от гражданите на съюза като в различните страни тези организации формират различен дял от националната икономика и създават устойчива заетост.[5]

Макар и обяснимо подобно разнообразие изисква по-задълбочено структуриране на икономическите теории, обясняващи същността и причините за бързото развитие на неправителствения сектор.

Една от най-старите икономически теории за ролята на неправителствения сектор и неговото разположение е разработена от Бъртън Уейсброд.[5] Той твърди, че тези организации се появяват в следствие на правителствения „провал” в областта на предоставянето на публични блага. От друга страна самите характеристики на обществените блага, изключват тяхното производство и предоставяне от частни организации. С други думи преосмислянето на концепцията за „социалната държава” и преформулирането на държавните социални политики са едновременно и причина, и източник за по-нататъшно развитие на неправителствения сектор, който от застъпник на правата на човека и производител на услуги се превръща във важен фактор за икономическия растеж и обособяването на гражданска инфраструктура, стимулираща правилното развитие на пазарите и политическите институции. На практика организациите, включени в това разбиране се стремят да отговорят на общественото търсене, предизвикано от ограниченото предлагане, както от страна на публичните институции, така и от страна на частния сектор. Подобна хипотеза се отрича от Хомисън[4], според който липсата или недостатъчното количество предоставени и произведени публични блага не е в състояние да обясни появата и съществуването на подобни организации. По-скоро тяхната роля е следствие от преследването на една и съща цел от различни заинтересовани страни (държава, частни предприемачи и благотворители и доброволци), а именно повишаване на общественото благосъстояние. Теорията за „търсенето” и „предлагането” не може да обясни появата на социалното предприемачество като концепция и на социалната отговорност на бизнеса, които също са насочени към постигането на социални цели, но не изключват печелившата стопанска дейност, предприемаческото поведение и предприемаческата мотивация.

Втората теория, обясняваща появата и същността на неправителствените организации е разработена от Хенри Хансмън. Той обръща внимание не толкова на количествените характеристики на произведените услуги, а на тяхната качествена страна. Според неговата теория неправителствения сектор може да се разпознае в ситуации, при които потребителите нямат достатъчно информация и не са в състояние да оценят самостоятелно качеството на продукта. Доверието на потребителите е допълнителен стимул за разработването и предоставянето на услуги от организациите с нестопанска цел и разбирането, че те не разпределят

печалба ги класифицира като по-надеждни, в сравнение с типичните търговски предприятия. В обобщен вид теорията на Хансмън, допълва теорията на Уейсброд, но е критикувана по отношение на основния и аргумент, а именно доверието на потребителите. Според Анхейр например възникването на даден здравен проблем често пъти не позволява на потребителите да се ориентират към алтернативни организации.[1] Освен това аргумента за доверие провокира ориентацията на неправителствения сектор към здравните и образователни услуги, за което не могат да се намерят достатъчно емпирични доказателства поради многостранната насоченост на сектора. Все пак доверието към този сектор разкрива и друга научна перспектива, а именно насочването на благотворителни дарения и участие на доброволци, които се възприемат като неизменна отличителна черта на организациите, включени в това разбиране. От тази гледна точка съществуват множество доказателства, че мотивацията за благотворителност и доброволчески труд нараства в полза на неправителствените организации, поради отчетността им и поради използването на получените ресурси по предназначение. Като друг мотив се посочва облекчаване на положението на необлагодетелствани или изолирани групи от населението. В тази посока обаче няма емпирични резултати, потвърждаващи факта, че неправителствените организации са насочени предимно към бедното население или се стремят да предоставят услуги, насочени към преодоляване на това състояние. Напротив емпиричните данни, показват че по-малко от 30% от клиентите на тези организации принадлежат към бедното население, както и че предоставените услуги не винаги са насочени към преодоляване на социалната изолация. Доказателство за това е факта, че през последните 20 години особено в САЩ се наблюдава устойчива тенденция за нарастването на дела на собствените приходи на неправителствените организации и отстъпване от тенденцията за преобладаващо правителствено субсидиране. Все пак Джеймс не отрича факта, че произведените от неправителствените организации услуги са по-евтини в сравнение с производството на същите от правителствения или частния сектор. Според автора това се дължи на факта, че:

1. неправителствените организации заплащат по-ниски заплати, поради мотивацията на персонала, ангажиран за постигане на социална цел;
2. неправителствените организации прилагат принципа на кръстосано финансиране, чрез предоставяне на субсидии или услуги към един клас потребители, за сметка на друг;
3. неправителствените организации имат възможност да избегнат редица бюрократични ограничения, най-вече поради факта, че те не възникват, за да удовлетворят потребностите на цялото население, а на определена група от обществото.

На базата на обобщените теоретични виждания ще се опитаме на кратко да направим преглед на ситуацията в България. На първо място би следвало да се посочи липсата на достатъчно емпирична информация. Съществуват няколко изследвания по този въпрос, но голяма част от тях са качествени, а не количествени. Въз основа на тези изследвания може да се намери допирна точка със съществуващите теории, относно смисъла и основанието на този сектор.

На първо място преосмислянето на концепцията за „социална държава“ и недостатъчната способност на държавата да задоволи количественото и качествено нарастване на социалните потребности израз в промените на Закона за социално подпомагане от 2003г., които предоставят възможност на юридически лица с нестопанска цел да предоставят социални услуги. Към края на 2010г. едва 11% от НПО в България имат предмет на дейност предоставяне на социални услуги. От друга гледна точка приемането на Закон за юридическите лица с нестопанска цел от 2001г., предоставя от една страна правна възможност на неправителствените

организации да извършват търговска дейност, за да подържат своята устойчивост, а от друга, ги позиционира в правното пространство. На практика това позволява да се очертаят съвременните тенденции на развитие на този сектор в България. Те могат да се обобщат по следния начин:

1. През последните години се забелязва тенденция почти всички неправителствени организации да се пререгистрират в обществена полза. Данните от изследване: „Гражданското общество в България. Тенденции и рискове“, проведено от Център за изследване на демокрацията показват, че за периода 2006 – 2008 г. неправителствените организации в обществена полза представляват 92-94% от всички ЮЛСНЦ (по данни на НСИ и Министерство на правосъдието). Тенденцията за избор на регистрация или пререгистрация в обществена полза е свързана със структурната промяна във финансирането на „третия сектор“, която започва да се усеща още през 2004–2006г., когато традиционните донори започват да се оттеглят и става ясно, че основен донор или преразпределител ще е държавата. Това предполага силна зависимост на сектора от държавата и обуславя силна обвързаност и натиск с политически пристрастия. [6]

2. През последните години се наблюдава тенденция за нарастване на броя на неправителствените организации в абсолютен вид и промяна в характера на дейността на нестопанските организации в посока на драстично увеличение на обема на стопанската дейност. За периода 2000–2008г. последната нараства почти 12 пъти в абсолютен размер, а относителният дял в общите приходи – от 9 на 36 %. Този ръст се извършва на фона на постоянно намаляване на относителния дял на даренията и проектното конкурсно финансиране. През 2008 година за първи път приходите от проектно конкурсно финансиране са по-малко от стопанската дейност.

3. По отношение на заетостта се обобщават следните данни – на фона на шест кратното увеличение на броя на нестопанските организации от 2000 до 2008 г. средният списъчен брой на наетите лица по трудово и служебно правоотношение се е повишил само с 55%, наетите лица по договор за управление и контрол с 31%, а наетите лица на граждански договори с 76 %. Значимо обяснение за появата на тази тенденция е че, новите нестопански организации са просто „нови лица“ на вече участващи в „третия сектор“ организации. Така феноменът, познат от класическата стопанска дейност, където едно икономическо предприятие се обслужва от няколко юридически „лица“, вече се разпространява и в „третия сектор“. В същото време, дори при утвърдилите се в началото на прехода (1990–1995г.) НПО съществуват взаимни обвързаности. Тази втора концентрация е реално производна и увеличаваща силата на първата, защото в рамките на най-големите (по оборот) НПО (10% от всичките неправителствени организации) съществуват обвързаности, които всъщност концентрират контрола върху тях. Много често едни и същи експерти работят по проекти на граждански договори за различни НПО и това може да доведе до изкуствено завишаване на общата стойност (33 647 към края на 2008 г.) на заетите в „третия сектор“.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В обобщен вид макар и фрагментарно представен българския неправителствен сектор до известна степен импонира на теорията за правителствен неуспех, поради ангажираността си в предоставянето на услуги, които имат значение за стимулиране на общественото благосъстояние. Практически производството на обществени блага е силно зависимо от публичното финансиране, което поставя този сектор в позицията на „инструмент на управлението“, а не като двигател на социална промяна. Това дефинира сектора като полу-държавен.

Що се отнася до теорията за доверието и насочването на този сектор към здравни или образователни услуги не съществуват неоспорими доказателства. Според теорията на Хендсмън в неправителствените организации трябва да доминира стопанската дейност, като източник на финансиране. В българската практика се отличават малки неправителствени организации и като оборот и като стопанска дейност. Следователно разгледан през призмата на съществуващите теории неправителствения сектор в България може да се дефинира като неустойчив, дифузен и развиващ се. Именно това обуславя необходимостта от неговото по-нататъшно изследване и аргументиране.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Ackerman, S. ed. The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy , pp. 21-44.
- [2] Anheier, HK and Seibel, W. eds. (1990). The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations . Berlin, New York: De Gruyter
- [3] James, E. (1986). The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy , pp. 154-158. Oxford/New York: Oxford University Press
- [4] Hansmann, HB (1987). Economic Theories of Nonprofit Organization. In: Powell, WW ed. The Nonprofit Sector: A Research Handbook , pp. 27-42. New Haven and London: Yale University Press
- [5] Weisbrod, BA (1986). Toward a Theory of the Voluntary Sector in a Three-Sector Economy pp. 211-213
- [6] [http:// www.csd.bg](http://www.csd.bg) – Гражданското общество в България. Тенденции и рискове, 2010г. стр. 32-35

За контакти:

Гл. ас.д-р Лиляна Русанова, катедра: „Социални и стопански науки“, факултет „Стопански“, ТУ- Габрово, тел: 0898536686, email: lilyana.rusanova@gmail.com

Докладът е рецензиран.